

Carlo Tschudi
(Hrsg.)

Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen

Menschenwürdige Überlebenshilfe
oder Ruhekissen für Arbeitsscheue?



ni 20585

A-3245377

Haupt Verlag
Bern · Stuttgart · Wien

Die Auswirkungen des Grundrechts auf neuere Sozialhilfemodelle

Kurt Pärli

1 Einleitung

Seit der wirtschaftlichen Krise der 1990er-Jahre wird Sozialhilfe immer stärker belastet. Die ökonomische Entwicklung und die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass eine zunehmende Zahl von Menschen auf Unterstützungsleistungen der öffentlichen Sozialhilfe angewiesen ist²³². Früher wurde die Sozialhilfe vorwiegend subsidiär zu den Sozialversicherungen und übrigen Hilfesystemen und lediglich vorübergehend geleistet. Im Gegensatz dazu ist die Hilfe für Menschen in strukturell geprägten Notlagen heute zunehmend komplementär und dauerhaft. Sowohl Fachorganisationen wie die Politik erkannten (und erkennen), dass diesen neuen Herausforderungen mit den bestehenden Sozialhilfemodellen nicht adäquat begegnet werden kann.

Gegenstand des vorliegenden Textes sind die Auswirkungen des in Art. 12 BV verankerten Grundrechts auf die in den letzten Jahren entstandenen neuen Sozialhilfemodelle. Was ist das Neue an den neueren Sozialhilfemodellen? In einer Analyse der SKOS-Richtlinien sowie ausgewählter Sozialhilfegesetze und darauf aufbauender Modelle werden die zentralen Merkmale einer «neuen Sozialhilfe» herausgearbeitet und gewürdigt. Im nächsten Teil des Beitrages befasste ich mich mit der Frage, welche Forderungen sich aus Art. 12 BV und aus den übrigen Verfassungsbestimmungen an die neue Sozialhilfe stellen. Für die Antwort auf diese Frage werden die Orientierungs- und Handlungsspielräume der Verfassung ausgeleuchtet. Es werden neben Art. 12 BV noch weitere relevante Verfassungsbestimmungen behandelt.

Neue Sozialhilfemodelle zeichnen sich durch die Förderung der sozialen und beruflichen Integration mittels Anreizmodellen aus und beinhalten Leistungs- und Gegenleistungskonzepte. Insb. werde ich den beiden Fragen nachgehen, wie weit die Ausrichtung von der verfassungsmässig garantierten Hilfe in Notlagen von einer Gegenleistung abhängig gemacht werden darf und welche Kriterien bei der Bildung von eigentlichen Klientenkategorien zulässig sind. Abschliessend werde ich erörtern, wie die in neueren Sozialhilfemodellen enthaltene Fokussierung auf

²³² Grawehr (2001), S.56.

die Arbeitsintegration und die «Wiederentdeckung der Pflicht²³³» die Auslegung von Art. 12 BV beeinflussten.

2 Neuere Sozialhilfemodelle

2.1 Verankerung in den SKOS-Richtlinien

Angesichts der veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Sozialhilfe hat die SKOS 1998 in ihren Richtlinien ein Kapitel über «Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration» aufgenommen. Als Grundsatz ist festgehalten, dass die Sozialhilfeorgane die soziale und berufliche Integration der Hilfe suchenden Personen durch geeignete, den kantonalen Gegebenheiten angepasste Massnahmen fördern sollen. Arbeit und Anerkennung von Leistung werden als zentrale Aspekte der sozialen Integration bezeichnet²³⁴. Als Grundsätze für die neuen Unterstützungsmodelle zur Förderung sozialer und beruflicher Integration werden Konzepte zur «Gegenseitigkeit» und zu «Anreizen» formuliert. Der Grundsatz der Gegenseitigkeit beruht nach den SKOS-Richtlinien auf der Idee der Leistung und Gegenleistung. Die Allgemeinheit stelle als *Vorleistung* Mittel für die soziale und berufliche Integration zur Verfügung. Als *Gegenleistung* sei die Leistung der Hilfe suchenden Person zu betrachten, die diese in ihrem Interesse und im Interesse der Allgemeinheit zu erbringen habe. Auch der finanzielle Beitrag der Sozialhilfe zur sozialen Existenzsicherung wird als Leistung bezeichnet. Ob auf diese Leistung auch ohne Gegenleistung ein Anspruch besteht, wird im Konzept an dieser Stelle nicht klar festgehalten. Im Konzept «Anreize» wird postuliert, die Teilnahme an Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration soll materiell (Geld) und immateriell (Aufwertung der Person) gefördert werden. Das Konzept beinhaltet auch negative Anreize. Klienten und Klientinnen, die sich nicht ausreichend um Integration bemühen, soll die Sozialhilfeleistung gekürzt werden können. Betr. Kürzung wird auf die einschlägigen Bestimmungen in den SKOS-Richtlinien verwiesen²³⁵.

In weiteren Kapiteln der SKOS-Richtlinien sind zudem Möglichkeiten vorgesehen, die Eigenleistungen unterstützter Personen mit finanziellen Anreizen zu belohnen. Solche Belohnungselemente sind die Einrechnung eines Betrages für allgemeine Erwerbsunkosten von maximal CHF 250.– pro Monat, eine Starthilfe bei

²³³ Hauer (2004), S. 2.

²³⁴ D.1 SKOS-Richtlinien.

²³⁵ A.8 SKOS-Richtlinien.

Erwerbsaufnahme²³⁶, das Belassen eines Vermögensfreibetrags²³⁷ und der Verzicht auf Rückerstattungen aus späteren Erwerbseinkommen²³⁸.

Die SKOS-Richtlinien werden zurzeit einer Teilrevision unterzogen. Hintergrund der Revision bilden der Spardruck und die gleichzeitige Zunahme der Unterstützungsfälle. Kritisiert werden an den bisherigen Richtlinien unter anderem die zu wenig weit gehenden Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten²³⁹.

2.2 Verankerung in ausgewählten kantonalen Sozialhilfegesetzen

2.2.1 Auswahl und Prüfprogramm

Verschiedene Kantone haben in den letzten Jahren ihre Sozialgesetzgebung revidiert und Begriffe wie «Gegenleistung», «Vertrag» oder «berufliche und soziale Eingliederung» eingeführt²⁴⁰. Neue Sozialhilfemodelle werden aber auch in Kantonen erprobt, deren Sozialhilfegesetze (noch) keine explizite Grundlage für Gegenleistungs- und Anreizmodelle enthalten. Nachfolgend werden die Sozialhilfegesetze in den Kantonen Aargau, Basel, Bern, Freiburg, Luzern, Zürich und Zug hinsichtlich gesetzlicher Verankerung neuerer Ansätze in der Sozialhilfe untersucht. Geprüft wird im Einzelnen:

- vollständige oder teilweise Übernahme der SKOS-Richtlinien in Gesetz oder Verordnung,
- Bestimmungen über soziale und berufliche Integration,
- Bestimmungen über Leistungs- und Gegenleistungsmodelle,
- Bestimmungen über negative und positive Anreize,
- Bestimmungen über Arbeitsverpflichtungen und die Konsequenzen bei Verweigerung.

2.2.2 Sozialhilfegesetz Kanton Aargau

Das im Jahre 2001 revidierte Sozialhilfegesetz des Kantons Aargau (AG) verankert bereits in der Zweckbestimmung in Art. 1 die wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit der unterstützten Personen als Ziel der Sozialhilfe. In Art. 1 Abs. 2 SHG AG wird die Eigenverantwortung der Klienten und Klientinnen als einer der

²³⁶ E.1-2 SKOS-Richtlinien.

²³⁷ E.2-1 SKOS-Richtlinien.

²³⁸ E.3 SKOS-Richtlinien.

²³⁹ Konferenz der Städteinitiative vom 21. November 2003, Kurzinformation zur Teil-Revision der SKOS-Richtlinien (Michael Hohn). <<http://www.staedteinitiative.ch>> (Stand: unbekannt)

²⁴⁰ Vgl. Pärli (2004), S. 46.

Grundsätze festgehalten. Art. 24 SHG AG überträgt dem Regierungsrat die Kompetenz, Massnahmen zum Anreiz wirtschaftlicher Verselbstständigung zu erlassen. Insb. sollen diese Massnahmen beinhalten (Art. 24 Abs. 1 Bst. a–c SHG AG):

- Verzicht auf die volle Anrechnung des Einkommens aus Erwerbstätigkeit als eigene Mittel, soweit unterstützte Personen für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen;
- Ausrichtung von zusätzlichen finanziellen Beiträgen an unterstützte Personen, die dazu beitragen, dass sie weniger Sozialhilfe beziehen;
- Ausrichtung von Beiträgen an erwerbslose unterstützte Personen, die eigene vorschulpflichtige Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreuen.

Als Präzisierung dieser Grundsätze wird in der Verordnung zum SHG AG bei erwerbstätigen teilunterstützten Personen auf die Erwerbsunkostenpauschale der SKOS-Richtlinien verwiesen. Als zusätzliche Anreize sieht Art. 21 Abs. 2 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vor, dass die Erwerbsunkostenpauschale bei der Neuaufnahme einer auf Erwerb gerichteten Tätigkeit einmalig verdoppelt wird. Ein weiterer Anreiz bildet eine Prämie von maximal CHF 500.– bei Umzug der unterstützten Person in eine günstigere Wohnung.

Nach Art. 41 SHG AG können die Gemeinden Arbeitslosen ohne Taggeldansprüche die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen ermöglichen. Die Finanzierung der Teilnahme an einem solchen Projekt setzt voraus, dass es die Lebensqualität verbessert und ein *erwünschtes soziales Verhalten* unterstützt.

In Art. 26–30 sind die Voraussetzungen und Modalitäten einer Elternschaftsbeihilfe geregelt. Diese Beiträge sind insb. nicht rückerstattungspflichtig. Auch nicht rückerstattungspflichtig sind Kosten der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (Art. 41 Abs. 2 SHG AG).

Für die Bemessung der materiellen Hilfe verweist Art. 10 der Verordnung zum SHG AG auf die SKOS-Richtlinien, wobei der Grundbedarf I generell um fünf Prozent gekürzt wird. Auch bei den Kürzungsmöglichkeiten bei der Missachtung von Auflagen und Weisungen werden die SKOS-Richtlinien unterschritten. Art. 15 Abs. 2 der Verordnung zum SHG AG definiert das von der Kürzung ausgenommene Existenzminimum mit 65 Prozent des Grundbedarfs I der SKOS-Richtlinien. Diese sehen eine maximale Kürzung von 15 Prozent des Grundbedarfs I vor²⁴¹.

²⁴¹ A.8-3 SKOS-Richtlinien.

2.2.3 Sozialhilfegesetz Basel Stadt und das «Basler Modell»

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Basel Stadt (BS) vom 29. Juni 2000 sieht in Art. 2 Abs. 2 vor, dass die Sozialhilfe die Möglichkeiten zur Selbsthilfe mit dem Ziel der sozialen und beruflichen Integration fördert. Art. 5 SHG BS verpflichtet die Organe der Sozialhilfe, in ihrer Tätigkeit unter anderem die zumutbare Selbsthilfe zu berücksichtigen und diese nötigenfalls anzuregen und zu fördern. Bezüglich Umfang der wirtschaftlichen Hilfe wird auf die SKOS-Richtlinien verwiesen (Art. 7 Abs. 3 SHG BS). Eigenleistungen bedürftiger Personen sind zu fördern, wobei unentgeltliche Betreuungsarbeit ebenfalls als Eigenleistung anerkannt wird (Art. 7 Abs. 4 SHG BS). Nach Art. 14 Abs. 3 sind die unterstützten Personen verpflichtet, sich um Arbeit zu bemühen und eine angebotene Beschäftigung anzunehmen, sofern nicht schwer wiegende Gründe dagegensprechen. Bei Verletzung dieser Pflicht kann die wirtschaftliche Hilfe unter Vorbehalt der Deckung des unmittelbaren Lebensbedarfs gekürzt werden. In Art. 13 SHG BS sind umfassende Möglichkeiten für die Sozialhilfe zur beruflichen und sozialen Eingliederung vorgesehen. In den Unterstützungsrichtlinien des Wirtschafts- und Sozialdepartementes Basel-Stadt werden die Klienten und Klientinnen in drei Gruppen eingeteilt:

- A – Erwerbstätige
- B – Arbeit Suchende
- C – nicht Arbeit Suchende

Aufnahme in die Kategorie C findet, wer wegen einer Aus- und Weiterbildung, einer häuslichen Bindung, aus gesundheitlichen Gründen oder als Folge offensichtlicher Unvermittelbarkeit auf dem aktuellen Arbeitsmarkt als nicht Arbeit suchend zu bezeichnen ist. Der Grundbedarf II gemäss SKOS-Richtlinien wird nur für die Gruppe der nicht Arbeit Suchenden ausgerichtet, während bei den Gruppen A und B lediglich die Leistung des Grundbedarfs I vorgesehen ist. Als Anreiz für eine Erwerbsaufnahme können Erwerbstätige ein Drittel ihres Erwerbseinkommens als Freibeträge anrechnen lassen. Werden an Stelle einer Erwerbstätigkeit im Interesse der Gemeinschaft Betreuungsaufgaben wahrgenommen oder unentgeltliche Dienstleistungen erbracht, aus der andere Personen einen direkten Nutzen haben, wird zusätzlich ein Anerkennungsbetrag von CHF 100.– pro Monat ausgerichtet, unabhängig davon, ob eine Person Arbeit suchend oder nicht Arbeit suchend ist.

2.2.4 Sozialhilfegesetz Kanton Bern

Im Kanton Bern (BE) umfasst die Sozialhilfe gemäss Art. 2 Bst. c des Sozialhilfegesetzes vom 11. Juni 2001 die «berufliche und soziale Integration». Art. 27 SHG BE

sieht vor, dass die Gewährung von Sozialhilfe mit Weisungen zu verbinden ist, «so weit dadurch die Bedürftigkeit vermieden, behoben oder vermindert oder eigenverantwortliches Handeln gefördert wird». Als Pflichten der Klientinnen und Klienten erwähnt Art. 28 Abs. 2 Bst. c SHG BE die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder Teilnahme an einer geeigneten Integrationsmassnahme. Pflichtverletzungen sind genauso wie selbst verschuldete Bedürftigkeit Anlass zu Kürzungen nach Art. 36 Abs. 1 SHG BE. Die Leistungskürzung darf den nötigen Existenzbedarf nicht berühren (Art. 36 Abs. 2 SHG BE). Die Kompetenz für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe wird in Art. 31 SHG BE dem Regierungsrat delegiert. Art. 36 Abs. 2 Bst. c sieht die Schaffung von Anreizsystemen vor, welche Selbstständigkeit und Integration der Hilfeempfängerinnen und -empfänger fördern und sie insb. auch zur Aufnahme einer Arbeit motivieren soll. In der Verordnung zum SHG BE vom 24. Oktober 2001 wird in Art. 8 für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe vollumfänglich auf die SKOS-Richtlinien verwiesen. Eine weitere Präzisierung zu Anreizsystemen enthält die Verordnung nicht.

2.2.5 Sozialhilfegesetz Kanton Luzern

Zweck der Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (LU) vom 24. Oktober 1989 ist die Vorbeugung der Hilfsbedürftigkeit und die Förderung der Selbsthilfe der Hilfsbedürftigen. Ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht gemäss Art. 28 Abs. 1 SHG LU nur für diejenigen, welche ihren Lebensunterhalt (und den ihrer Familienangehörigen) nicht rechtzeitig durch eigene Mittel, Leistungen Dritter oder Arbeit bestreiten können. Als Sanktion für die Nichtbefolgung von Weisungen und Auflagen sieht Art. 29 Abs. 4 SHG LU die Kürzung oder Aufhebung von Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe vor. Zum Umfang der wirtschaftlichen Hilfe verweist Art. 30 Abs. 1 SHG LU auf die Deckung des sozialen Existenzminimums und auf die Empfehlungen der SKOS (Art. 30 Abs. 2 SHG LU).

2.2.6 Sozialhilfegesetz Kanton Freiburg

Im Sozialhilfegesetz des Kantons Freiburg (FR) vom 14. November 1991 wurden 1998 neu Bestimmungen zur sozialen Integration, zur Gegenleistung und zu Anreizen aufgenommen. Im Zweckartikel in Art. 2 SHG FR wird die Grundphilosophie betont: «Dieses Gesetz bezweckt, die Eigenständigkeit und die soziale Integration bedürftiger Personen zu fördern.» Nach Art. 4 Abs. 1 SHG FR umfasst die Sozialhilfe unter anderem «die Massnahmen zur sozialen Eingliederung». Die materielle Hilfe kann innerhalb eines Vertrages zur sozialen Eingliederung erfolgen (Art. 4 Abs. 4 SHG FR). Die Eingliederung erfolgt im Rahmen eines verwaltungs-

rechtlichen Vertrages (Eingliederungsvertrag) und die bedürftige Person muss den Eingliederungsvertrag annehmen. Bei Ablehnung des vorgeschlagenen Eingliederungsprojektes kann die materielle Hilfe bis zum Minimum gekürzt werden (Art. 4a Abs. 2 SHG FR). Im Eingliederungsvertrag wird die als Gegenleistung anerkannte Eingliederungsmassnahme bestimmt (Art. 4a Abs. 3 SHG FR). Während der Dauer der Gegenleistungen im Rahmen des Eingliederungsvertrages wird die materielle Hilfe um einen Anreizbetrag von CHF 100.– erhöht (Art. 4c in Verbindung mit Art. 22a SHG FR und Art. 5 Verordnung zum SHG FR). Als Anreiz für eine Erwerbsaufnahme ist weiter vorgesehen, dass Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen bei Ausübung einer Erwerbstätigkeit einen Beitrag von CHF 280.– an Erwerbsunkosten gewährt wird (Art. 4 Verordnung SHG FR).

2.2.7 Sozialhilfegesetz Kanton Zug

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Zug (ZG) vom 16. Dezember 1982 enthält keine näheren Bestimmungen zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration. In Art. 3 Abs. 2 SHG ZG werden die zuständigen Stellen zur Förderung der Selbsthilfe und Eigenständigkeit der Klientinnen und Klienten verpflichtet. Bei Verweigerung der zumutbaren Mitwirkung kann die Sozialhilfe eingeschränkt oder unterbrochen werden. Zum Ausmass und zu den Unterstützungsarten verweist Art. 3 der Verordnung zum SHG ZG auf die jeweils gültigen SKOS-Richtlinien. Mit dem Kantonsratsbeschluss betr. Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 29. Oktober 1998 (Integrationsgesetz ZG) hat der Kanton Zug für die Förderung der sozialen und beruflichen Integration eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen. Nach Art. 4 Bst. d der Verordnung zum Integrationsgesetz ZG müssen in erster Linie Personen in Soziallohnprojekten beschäftigt werden, bei denen anzunehmen ist, dass sie den Arbeitsvertrag und die Zielvereinbarung einhalten können. Ziel des Soziallohnprojektes ist also primär die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt²⁴². Auf Verordnungsstufe geregelt ist auch die Ausgestaltung und die Bemessung der Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten. Die Leistungsmöglichkeiten der Teilnehmenden werden in vier Kategorien (einfache Arbeiten bis Tätigkeiten für Vorarbeits-, Anleitungs- und Teilprojektleitfunktionen) eingeteilt. Innerhalb dieser vier Kategorien werden wiederum drei Stufen über die erbrachte Leistung unterschieden (befriedigende bis sehr gute Leistung und Leistungsbereitschaft). Die Bruttolohnansätze in den Soziallohnprojekten variieren zwischen CHF 2400.– (tiefste Leistungsstufe in tiefster Leistungskategorie) und CHF 4500.– (höchste Leistungsstufe in höchster Leistungskategorie).

²⁴² Inderbitzin/Erni (2000), Fn. 235.

2.2.8 Sozialhilfegesetz Zürich und Zürcher Chancenmodell

2.2.8.1 Das Sozialhilfegesetz

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich (ZH) vom 14. Juni 1981 verlangt in Art. 3 die Förderung der Selbsthilfe. Die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die geeignet sind, «die Lage des Hilfeempfängers und seiner Angehörigen zu verbessern». In Art. 18 der Verordnung zum SHG ZH wird für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe auf die SKOS-Richtlinien verwiesen. Nach Art. 23 Bst. d der Verordnung zum SHG ZH kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen über die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit verbunden werden. Bei Nichtbefolgen dieser (und anderer) Weisungen sieht Art. 24 SHG ZH vor, dass Leistungen so weit gekürzt werden können, als der Lebensunterhalt des Hilfeempfängers bzw. der Hilfeempfängerin und seiner/ihrer Angehörigen nicht gefährdet wird.

2.2.8.2 Das Zürcher Chancenmodell²⁴³

Während im SHG ZH keine Elemente als Anreiz für eine Erwerbsaufnahme vorhanden sind, fand und findet das so genannte Zürcher Chancenmodell in der Stadt Zürich grosse Beachtung. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich formulierte 1998 den Auftrag, Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger stärker beruflich zu integrieren. Dieser Auftrag erfolgte im Rahmen des Legislaturziels «Arbeit statt Fürsorge». Das Zürcher Chancenmodell verankert das Gegenleistungsprinzip und etabliert finanzielle Anreize. Als Gegenleistungen kommen die Teilnahme in Projekten zur sozialen oder beruflichen Integration, die stunden- und tageweise Beschäftigung oder die begleitete und kontrollierte Stellensuche in Frage. Je näher die Gegenleistung beim Arbeitsmarkt liegt, desto höher ist die Anreizprämie. Eine solche wird anstelle des Grundbedarfs II nach SKOS-Richtlinien ausgerichtet. Sie beträgt bspw. bei einem Qualifizierungsprojekt zur beruflichen Integration CHF 500.– pro Monat bei einem vollen Pensum. Als Gegenleistung gilt auch eine Erwerbstätigkeit. Mit einem Einkommensfreibetrag werden hier Anreize für die Aufnahme oder die Erhöhung einer Erwerbstätigkeit gesetzt. Bei Verweigerung der Gegenleistung entfallen nicht nur die Anreizbeträge, es wird überdies kein Grundbedarf II ausgerichtet.

Nicht alle Klientinnen und Klienten werden ins Chancenmodell aufgenommen und erhalten somit die Gelegenheit zur Teilnahme an den erwähnten Angeboten mit den integrierten finanziellen Anreizen. Als Ausschlussgründe werden die begründete Befreiung von der Arbeitssuche als Folge familiärer Verpflichtungen

²⁴³ Stand 2003.

oder Belastung durch eine Ausbildung, eine medizinisch bestätigte Arbeitsunfähigkeit von mehr als 10 Prozent oder so genannte «psychosoziale» Gründe aufgeführt. Ausgeschlossene Klientinnen und Klienten sollen auf eigenen Wunsch ins Chancenmodell aufgenommen werden können.

2.2.9 Würdigung

Von den sieben untersuchten kantonalen Sozialhilfegesetzen sind vier neueren Datums (Aargau 2001, Bern 2001, Basel 2000, Freiburg 1998) und drei stammen aus den 1980er-Jahren (Luzern 1989, Zug 1982, Zürich 1981). Bei den älteren Sozialhilfegesetzen wird die Förderung der Selbsthilfe betont, ohne dass im Gesetz selber Präzisierungen vorgenommen werden. Die neueren Sozialhilfegesetze enthalten alle Bestimmungen über die soziale und berufliche Integration. Sowohl im Aargau, in Bern, Freiburg und Basel können die Sozialhilfeleistungen bei Verweigerung der Teilnahme an Massnahmen der sozialen und beruflichen Integration gekürzt werden. Im Aargau, in Basel und Freiburg sind Anreize für die Erwerbsaufnahme vorgesehen, die von den SKOS-Richtlinien abweichen.

3 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die neueren Sozialhilfemodelle

3.1 Schutzbereich und Inhalt des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen

Durch die systematische Stellung des Rechts auf Hilfe in Notlagen – die Bestimmung befindet sich im ersten Kapitel (Grundrechte) des zweiten Titels (Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele) der Bundesverfassung – wird der verfassungsrechtliche Gehalt sicht- und bestimmbar: Beim Recht auf Hilfe in Notlagen handelt es sich um eines der seltenen *sozialen Grundrechte*²⁴⁴, nicht zu verwechseln mit den *Sozialzielen* in Art. 41 BV, die keine justiziablen Ansprüche verleihen²⁴⁵. Zu den Sozialrechten gehören weiter das in Art. 29 Abs. 3 BV verankerte Recht auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand bei Bedürftigkeit, Bedarf und wenn das Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint und der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht (Art. 19 BV).

²⁴⁴ Aubert/Mahon (1999), N 3 zu Art. 12 BV.

²⁴⁵ Art. 41 Abs. 4 BV, Bigler-Eggenberger (2002) N 94 zu Art. 41 BV.

Art. 12 bestimmt die *Voraussetzungen* und den *Inhalt* der Hilfe in Notlagen. Wer in Not gerät und *nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen*, erfüllt die Anspruchsvoraussetzungen des Grundrechts. Staatliche Sozialhilfe soll nur dann (aber dann immer)²⁴⁶ gewährt werden, wenn sich die betroffene Person nicht aus eigener Kraft oder mit Hilfe Dritter aus der Notlage befreien kann. Das Erfordernis der Notlage und die Verpflichtung zur Selbsthilfe als Anspruchsvoraussetzung bringen die dem Grundrecht immanente Idee der *Subsidiarität* zum Ausdruck²⁴⁷. Die Formulierung «wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen», wurde erst in der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der Verfassungskommissionen der eidgenössischen Räte eingefügt²⁴⁸. Das Bundesgericht leitet daraus den Schluss ab, der Verfassungsgeber habe bereits den Anspruch auf Hilfe in Notlagen als solchen relativieren wollen²⁴⁹.

Das Grundrecht gewährt einen Anspruch auf Hilfe und Betreuung sowie auf die notwendigen Mittel für die Bestreitung einer menschenwürdigen Existenz. Eine verfassungsrechtliche Konkretisierung des Anspruchs auf Hilfe und Betreuung ist anspruchsvoll²⁵⁰. Der Umfang der Mittel, die verfassungsrechtlich zur Bestreitung einer menschenwürdigen Existenz geboten sind, wurde bis jetzt vom Bundesgericht nicht näher beziffert²⁵¹. Grundrechtlich geboten ist, was für die Sicherstellung der unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Daseins (Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung) notwendig ist²⁵².

3.2 Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum

3.2.1 Funktion der Verfassung

Zur Ausgestaltung der Sozialhilfe in den einzelnen Kantonen und somit auch für die neueren Sozialhilfemodelle bietet die Verfassung erheblichen Spielraum. Die Bundesverfassung bildet *Orientierung*, *Schranke* und *Spielraum* staatlichen Handelns²⁵³ (auch) im Bereich der kantonalen Sozialhilfe²⁵⁴.

²⁴⁶ Pärli (2004), S. 51.

²⁴⁷ Aubert/Mahon (1999); Amstutz (2002), S. 172; Bigler-Eggenberger (2002), N 16; Sorrosal (2002), S. 139; BGE vom 14. Januar 2004.

²⁴⁸ BBl 1998 I 372 und 441.

²⁴⁹ BGE vom 14. Januar 2004, S. 139 mit Verweis auf die Materialien, Sten. Bull. 1998 N 690.

²⁵⁰ Vgl. dazu ausführlich Amstutz (2002), S. 157 ff.

²⁵¹ Bigler-Eggenberger (2002), N 23 zu Art. 12 BV.

²⁵² BGE 122 II 193; 122 I 101, 121 I 367.

²⁵³ Zur Bedeutung der Verfassung im Allgemeinen vgl. statt vieler Rhinow (2003), N 1–6.

²⁵⁴ Vgl. dazu Pärli (2004), S. 46.

3.2.2 Die Verfassung als Orientierung für die Sozialhilfe

Die Grundziele der Sozialhilfe sind die Sicherung der Existenz, die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit sowie die Gewährleistung der sozialen und beruflichen Integration²⁵⁵. Diese Ziele stehen mit wichtigen Grundwerten der Bundesverfassung wie Chancengleichheit²⁵⁶, Sozialstaatlichkeit²⁵⁷ und Subsidiarität²⁵⁸, aber auch Demokratie²⁵⁹, Föderalismus²⁶⁰ und Rechtsstaatlichkeit²⁶¹ im Einklang. Zur verfassungsrechtlichen *Orientierungshilfe* ist auch die in Art. 6 BV erwähnte Selbstverantwortung zu nennen. Nach dieser Bestimmung sind die Betroffenen zunächst in liberaler Tradition für sich selbst verantwortlich²⁶². Darüber hinaus verlangt Art. 6 BV, dass jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beitragen soll. Über die Selbstverantwortung hinaus wird eine Verantwortung für das Gemeinwohl gefordert²⁶³. Selbstverantwortung und Gemeinsinn sind als moralischer Appell zu verstehen. Bei Art. 6 BV handelt es sich um eine *Grundwertnorm*²⁶⁴ und ist schon deshalb von den *Grundrechtsnormen* zu unterscheiden²⁶⁵. Insb. handelt es sich bei Art. 6 BV auch nicht um eine das Grundrecht kontrastierende justiziable *Grundpflichtnorm*. In den Vorarbeiten zur Verfassungsrevision wurde zunächst ein ganzer Katalog von Grundpflichten vorgeschlagen²⁶⁶, im Ergebnis blieb jedoch nur der mehr appellativ zu verstehende Art. 6 BV übrig²⁶⁷. Trotz des fehlenden grundrechtlichen Gehalts oder besser des fehlenden Grundpflichtengehalts bleibt die Feststellung, dass die Betonung der Selbstverantwortung ein Ausdruck des schweizerischen Selbstverständnisses gerade auch in Bezug auf die Gestaltung des Sozialstaates darstellt²⁶⁸.

²⁵⁵ SKOS-Richtlinien.

²⁵⁶ Das Verfassungsprinzip der Chancengleichheit ergibt sich aus Art. 2 Abs. 3 BV, Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 41 Abs. 1 lit. f., vgl. auch Art. 13 Abs. 2 lit. b UNO-Sozialpakt.

²⁵⁷ Schweizer, N 20 (Homogenität).

²⁵⁸ Vgl. dazu Haefelin/Haller (2001), N 187, 698 und 1015.

²⁵⁹ Vgl. dazu Rhinow (2003), N 32-35.

²⁶⁰ Vgl. dazu Haefelin/Haller (2001), N 180-184.

²⁶¹ Vgl. dazu Haefelin/Haller (2001), N 173-174.

²⁶² Kägi-Diener (2004).

²⁶³ Kägi-Diener (2004), S. 95 f.; Kohler (2001), S. 247; Pärli (2003), S. 11.

²⁶⁴ Häberlin, N 4 zu Art. 6 BV.

²⁶⁵ Aubert/Mahon (1999), N.; Kägi-Diener (2004), S. 95 f.; Pärli (2004), S. 47.

²⁶⁶ Aubert/Mahon (1999), N 1 zu Art. 6 BV.

²⁶⁷ Kägi-Diener (2004), S. 95 f.; Aubert/Mahon (1999), N 4 zu Art. 6 BV.

²⁶⁸ Pärli (2003), S. 11.

3.2.3 Verfassungsrechtliche Schranken für die Sozialhilfe im Allgemeinen

Für die Organisation und Ausrichtung der Sozialhilfe, für die notwendigen Abklärungen und für Auflagen und Weisungen entfaltet die Verfassung für die Sozialhilfe ihre *Schrankenfunktion*²⁶⁹. In der Verfassung verankerte Grundrechte wie der Schutz vor Willkür²⁷⁰, Rechtsgleichheitsgebot²⁷¹, Diskriminierungsverbot²⁷², der Schutz der Menschenwürde²⁷³, das Recht auf Leben und persönliche Freiheit²⁷⁴, der Schutz der Privatsphäre²⁷⁵, das Recht auf Ehe und Familie²⁷⁶ bieten über Art. 12 BV hinaus Schutz für Personen in wirtschaftlicher und/oder persönlicher Notlage²⁷⁷. Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger haben Anspruch auf gleichen Grundrechtsgenuss wie Personen, die keine Sozialhilfe beziehen. Das in Art. 8 Abs. 2 BV verankerte Verbot der Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung gilt es hier besonders zu beachten²⁷⁸. Die wirtschaftliche Lage gehört zur sozialen Stellung. In diesem Kontext kommt dem Grundrecht auf Hilfe in Notlagen die Stellung einer *Konkretisierung* des Diskriminierungsverbotes zu²⁷⁹.

3.2.4 Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot im Besonderen

3.2.4.1 Ausgangslage

Die Stärke der Sozialhilfe ist ihre Möglichkeit zur Differenz²⁸⁰. Diese die Sozialhilfe schon immer auszeichnende Spezialität kommt in den neueren Sozialhilfemodellen noch deutlicher zum Ausdruck. Die Klientschaft wird immer mehr segmentiert. Wo an vergleichbare Situationen, vorliegend die Sozialhilfebedürftigkeit, rechtlich unterschiedliche Folgen geknüpft sind, stellen sich Fragen der Rechtsgleichheit.

3.2.4.2 Das Gebot der Rechtsgleichheit

Mit dem in Art. 8 Abs. 1 der BV und zudem in allen kantonalen Verfassungen verankerten Rechtsgleichheitsgebot wird der grundsätzliche Anspruch eines jeden Menschen, ungeachtet seiner Gesundheit oder allenfalls anderer Faktoren, auf Re-

²⁶⁹ Amstutz (2002), S. 126, 198, 210, 230, 253 und S. 264; Pärli (2004), S. 51.

²⁷⁰ Art. 9 BV.

²⁷¹ Art. 8 Abs. 1 BV.

²⁷² Art. 8 Abs. 2 BV.

²⁷³ Art. 7 BV.

²⁷⁴ Art. 10 BV.

²⁷⁵ Art. 13 BV.

²⁷⁶ Art. 14 BV.

²⁷⁷ Pärli (2004), S. 53.

²⁷⁸ Pärli (2004), S. 53.

²⁷⁹ Waldmann (2003), S. 757.

²⁸⁰ Schmid (2001), S. 86.

spektierung seiner unantastbaren Würde i.S. einer gesetzlichen Gleichbehandlung festgelegt²⁸¹. Das Gleichbehandlungsgebot gilt für alle Menschen²⁸² und richtet sich sowohl an den Gesetzgeber wie auch an die rechtsanwendenden Organe aller Stufen²⁸³. Mit Art. 8 Abs. 1 BV wird gefordert, dass alle Menschen gleich zu behandeln sind, sofern die Voraussetzungen zur Gleichbehandlung gleich sind. Das Bundesgericht hat dazu eine einprägsame, allerdings im Ergebnis wenig aussagekräftige Formel entwickelt: Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln²⁸⁴.

3.2.4.3 Die besonderen Diskriminierungsverbote

Dieser allgemeine Gleichheitssatz (im Vergleich zum besonderen Gleichheitssatz der Diskriminierungsverbote nach Art. 8 Abs. 2 BV, vgl. unten) basiert auf dem Konzept der relativen Gleichheit²⁸⁵ und fordert eine sachliche, stichhaltige Begründung, wenn bei gleichen Sachverhalten eine differenzierte Regelung getroffen oder bei unterschiedlichen tatsächlichen Verhältnissen keine Unterscheidung vorgenommen wird²⁸⁶. Die Meinungen über die relevanten Gründe für Differenzierungen sind wertungsabhängig²⁸⁷, sie spiegeln die vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen, die dem Wandel der Zeit unterworfen sind. Als besonderen Gleichheitssatz bezeichnet die Lehre die in Art. 8 Abs. 2 BV aufgeführten spezifischen Tatbestände, aufgrund deren eine Person nicht diskriminiert werden darf²⁸⁸. Namentlich erwähnt werden die Herkunft, die Rasse, das Geschlecht, das Alter, die Sprache, die soziale Stellung, die Lebensform, die religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung und die körperliche, geistige oder psychische Behinderung. «Namentlich» betont den exemplarischen Charakter der Aufzählung. Diese Formulierung ist bewusst gewählt, der Verfassungstext lässt somit einer gesellschaftlichen Entwicklung Raum, die auch anderen gesellschaftlichen Gruppen den Schutz von Art. 8 Abs. 2 BV ermöglichen soll. Gemäss Bundesgericht liegt eine *direkte* Diskriminierung vor, wenn Personen in vergleichbaren Situationen qualifiziert ungleich behandelt werden und wenn dies eine Benachteiligung eines Menschen zum Ziel oder zur Folge hat, die als *Herabwürdigung oder Ausgrenzung* einzustufen ist, weil sie an ein Unterscheidungsmerkmal anknüpft, das einen wesentlichen, nicht

²⁸¹ Schweizer (2002), N 16 zu Art. 8 BV.

²⁸² Schweizer (2002), N 19–20 zu Art. 8 BV.

²⁸³ Schweizer (2002), N 37–46 zu Art. 8 BV.

²⁸⁴ BGE 129 I 265 E. 3.2 S. 268 f., 129 I 1 E. 3 S. 3, je mit Hinweisen.

²⁸⁵ Weber-Dürler (2001), N 4.

²⁸⁶ Rhinow (2003), N 1640.

²⁸⁷ Rhinow (2003), N 1642.

²⁸⁸ Waldmann (2003), S. 92; Riemer (2001), S. 29.

oder nur schwer aufgebbaaren Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmacht²⁸⁹. Zwischen der Schlechterstellung und dem Unterscheidungskriterium muss ein Kausalzusammenhang bestehen. Eine Diskriminierungsabsicht ist nicht vorausgesetzt. Eine *indirekte Diskriminierung* liegt vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Personen oder Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Einzelne besonders stark benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet und verhältnismässig wäre²⁹⁰. Nicht jede Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal ist absolut unzulässig. Wird aber an ein in Art. 8 Abs. 2 BV aufgeführtes Merkmal für eine rechtliche Differenzierung angeknüpft, begründet dies den Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, die qualifiziert zu rechtfertigen ist²⁹¹.

3.2.4.4 Neue Sozialhilfemodelle im Lichte der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes

Die in neueren Sozialhilfemodellen, bspw. im Zürcher Chancenmodell, enthaltene unterschiedliche Behandlung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger muss dem Gebot der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV und dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV standhalten. Im Zürcher Chancenmodell führt die Aufnahme oder Nichtaufnahme ins Modell zu einer unterschiedlichen Behandlung von Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen. Mit der nicht freiwilligen Aufnahme ins Chancenmodell verpflichten sich die Klienten und Klientinnen zur Teilnahme an Massnahmen der sozialen und beruflichen Integration. Bei einer Weigerung haben sie Sanktionen in Kauf zu nehmen. Wer nicht im Chancenmodell ist, trifft diese Verpflichtungen nicht. Die unterschiedliche Behandlung ist deshalb nachgewiesen. Die Kriterien für diese Differenzierung müssen sachlich und stichhaltig begründet werden. Bei der etwas diffusen Kategorie «psychosoziale Gründe» (vgl. dazu 2.2.8) muss die Praxis Differenzierungskriterien entwickeln, die eine rechtsgleiche Behandlung der betroffenen Klientinnen und Klienten erlauben.

Weiter gilt es zu beachten, dass sich die Aufnahme oder auch die Nichtaufnahme ins Chancenmodell nicht diskriminierend auswirkt. Eine direkte Diskriminierung lassen die verwendeten Selektionskriterien nicht vermuten. Würden aber einzelne Ausschlusskriterien dazu führen, dass eine Vielzahl von Personen, auf die in Art. 8 Abs. 2 BV aufgeführte Merkmale zutreffen, ins Chancenmodell eingeschlossen oder gerade nicht eingeschlossen würden, könnte allenfalls eine indirekte Diskriminierung vorliegen.

²⁸⁹ BGE 126 II 377, E. 6a.

²⁹⁰ BGE 126 II 377, E. 6c.

²⁹¹ BGE 126 II 377, E. 6a.

3.2.5 Verfassungsrechtlicher Spielraum für die Sozialhilfe

3.2.5.1 Kantonale Kompetenz für die Ausgestaltung der Sozialhilfe

Zur Ausgestaltung der Sozialhilfe in den einzelnen Kantonen und somit für die neueren Modelle bietet die Verfassung erheblichen *Spielraum*. In einem jüngeren den Kanton Zürich betreffenden Entscheid²⁹² bestätigte das Bundesgericht seine Praxis der Rücksichtnahme auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat²⁹³. Das Bundesgericht lehnte die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässigen Rechts einer Bestimmung des Zürcher Sozialhilfegesetzes ab²⁹⁴. Die fragliche Norm sei der verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung in vertretbarer Weise zugänglich²⁹⁵.

3.2.5.2 Kantonale Kompetenz für die Umsetzung der Sozialziele

Gross ist der Handlungsspielraum auch für die Umsetzung der Sozialziele in Art. 41 BV. Die Sozialziele beinhalten in Art. 41 Abs. 1 Bst. d, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen müssen, dass «Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können». Aus dieser Bestimmung lässt sich kein Recht auf Arbeit und auch kein justiziable Anspruch auf Massnahmen zur beruflichen Integration durch die Sozialhilfe ableiten²⁹⁶. Als verfassungsrechtlich verankertes Sozialziel werden aber Gesetzgeber und Behörden verpflichtet, auf die Schaffung von Verhältnissen hinzuwirken, die es Erwerbsfähigen ermöglichen, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten zu können. Die Förderung der sozialen und beruflichen Integration im Rahmen der Sozialhilfe steht somit mit verfassungsrechtlichen Grundwerten im Einklang. Es stellt sich die Frage, wie die unterschiedliche Ausprägung solcher Modelle in den einzelnen Kantonen verfassungsrechtlich zu würdigen ist. In einer von der SKOS in Auftrag gegebenen Studie zur Existenzsicherung im Föderalismus wird deutlich, dass je nach Wohnort und dort geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen für Steuern, Mietzinse, Kosten für Kinderbetreuung, Alimentebevorschussung und Prämienverbilligung für Krankenkassen unterschiedliche Einkommen verbleiben²⁹⁷. Die SKOS regt deshalb ein Bundesrahmengesetz über die Existenzsicherung

²⁹² Entscheid des Bundesgerichts vom 19. Februar 2002 (2P.39/2003/kill).

²⁹³ BGE 129 I 12 E. 3.2 S. 15; 125 I 71 E. 1c S. 76.

²⁹⁴ § 5 Abs. 1 Satz 2 und § 5b Abs. 2 SHG ZH.

²⁹⁵ Entscheid des Bundesgerichts vom 19. Februar 2002 (2P.39/2003 /kil.).

²⁹⁶ Pärli (2004), S. 49.

²⁹⁷ Knöpfel, S. 2 ff.

an²⁹⁸. Ob das geltende Verfassungsrecht für ein solches Gesetz eine Grundlage bietet, bedarf der vertieften Abklärung. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wird durch die Grundrechte nicht tangiert, weder durch das Rechtsgleichheitsgebot²⁹⁹ noch vorliegend durch Art. 12 BV³⁰⁰. Grundrechte beinhalten auch Gesetzgebungsaufträge. Bund und Kantone verwirklichen sie aber je nach ihrem Zuständigkeitsbereich³⁰¹. Wie die in diesem Beitrag vorgenommene Untersuchung ausgewählter Sozialhilfegesetze zeigt, sind auch Anreiz- und Leistungs-Gegenleistungs-Modelle kantonale unterschiedlich ausgestaltet. Diese kantonalen Unterschiede sind durch die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung zwischen dem Bund und den Kantonen gedeckt. Ein allfälliges Bundesrahmengesetz über die Existenzsicherung müsste, sofern die Ausebnung der kantonalen Differenzen bei den Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration überhaupt anzustreben ist, entsprechende Bestimmungen beinhalten.

4 Vom Recht zur Pflicht

4.1 Integrationschancen und Integrationspflichten

Sowohl in den SKOS-Richtlinien wie auch in neueren Sozialhilfegesetzen und insb. in den aktuellen Modellen in den Städten Basel und Zürich kommt ein eigentlicher Paradigmawechsel in der Sozialhilfe zum Ausdruck. In der neuen Sozialhilfe steht eine starke Akzentuierung auf eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Förderung eines sozial gewünschten Verhaltens im Vordergrund. Mit dem Prinzip des «aktivierenden Sozialstaates» sollen unterstützungsbedürftige Menschen nicht bloss mit den nötigen Mitteln versorgt werden, sondern die Sozialhilfe soll einen Prozess der Lebensveränderung einleiten³⁰². Ein Ruhekissen³⁰³ soll die Sozialhilfe gerade nicht sein. Entsprechend vielfältig ist die Palette der differenzierten Angebote für unterstützungsbedürftige Menschen im Zürcher Chancenmodell.

Es handelt sich dabei aber nicht nur um Chancen, sondern für bestimmte Gruppen von Personen auch um eigentliche Verpflichtungen. *Anreize* sollen dazu

²⁹⁸ Schmid (2003), S. 19.

²⁹⁹ Rhinow (2003), N 1681.

³⁰⁰ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 11. Dezember 2001 zur Frage des Umfangs der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezüglich Ergänzungsleistungen für Familien im Sinne des Tessiner Modells. Das Gutachten wurde publiziert in VPB, 66–23, S. 258–278.

³⁰¹ Hangartner (2001), S. 480.

³⁰² Mägli (2003), S. 108.

³⁰³ Vgl. den Titel der Tagung vom 22. April 2004: Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue?

dienen, das gewünschte Verhalten zu fördern. *Positiven* Anreizen wie Einkommensfreibeträgen bei Erwerbstätigkeit oder höherer Sozialhilfe bei der Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm stehen *negative* «Anreize» wie die Streichung des Grundbedarfs II bei Nichtteilnahme von geeigneten Personen an Programmen zur sozialen oder beruflichen Integration gegenüber. Auch weitergehende Kürzungsmöglichkeiten sind möglich, wobei in den untersuchten kantonalen Sozialhilfegesetzen die Kürzungen das absolute Existenzminimum nicht unterschreiten dürfen. Diese Grenze wird aber nicht in allen Kantonen gleich definiert.

Aus den SKOS-Richtlinien geht nicht mit letzter Klarheit hervor, ob unter dem Gesichtspunkt der von der unterstützten Person geforderten *Gegenleistung* eine eigentliche Grundvoraussetzung für den Bezug von minimalster Sozialhilfe verstanden werden kann. Zu diesem Schluss kommen kann, wer die Gegenleistungsfrage mit dem Subsidiaritätsprinzip in Verbindung bringt. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt unter anderem die Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten der Selbsthilfe, so insb. den Einsatz der eigenen Arbeitskraft³⁰⁴. Wie die Auslegung von Art. 12 BV zeigt, bildet der Subsidiaritätsgedanke einen wichtigen, aber auch widersprüchlichen Aspekt des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen. Wenn nun die von den Hilfeempfängerinnen und -empfängern verlangte Gegenleistung für den Bezug von Sozialhilfeleistung in der Teilnahme an einem Soziallohnprojekt besteht, ist diese Leistung dem reinen Sozialhilfegeldbezug vorgelagert³⁰⁵. Liegt ein Angebot für die Behebung der Notlage aus eigenen Kräften vor, kann keine Notlage vorliegen.

Meines Erachtens ist diese Argumentation falsch. Das Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert dem Einzelnen, ungeachtet menschlicher Fehler und Schwächen, also voraussetzungslos einen Anspruch auf minimale gesellschaftliche Solidarität³⁰⁶. Zwischen einer selbst verschuldeten Notlage – die den grundrechtlichen Anspruch nicht schmälert – und dem Bestehen einer Notlage wegen nicht ausgeschöpfter zumutbarer Selbsthilfe liegt ein schwierig zu definierender Unterschied³⁰⁷. Wird die Selbsthilfe nämlich nicht geleistet, tritt in der Regel eine selbst verschuldete Notlage ein. Für die Sanktion der Verweigerung zumutbarer Selbsthilfe sehen alle kantonalen Sozialhilfegesetze und auch die SKOS-Richtlinien entsprechende Regeln vor.

³⁰⁴ A.4 SKOS-Richtlinien.

³⁰⁵ A.4 SKOS-Richtlinien (es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und Sozialhilfe).

³⁰⁶ Schefer (2001), S. 348.

³⁰⁷ Pärli (2004), S. 51 f.

4.1.1 Bundesgericht auf «Subsidiaritätskurs»

Das Argument, Personen, die eine zumutbare Gegenleistung verweigern, würden sich gar nicht im Schutzbereich von Art. 12 BV befinden und hätten somit keinen Anspruch auf Sozialhilfe, wird in der jüngsten Bundesgerichtspraxis bestätigt. Nach dem Entscheid vom 4. März 2003 führt die Weigerung zur Teilnahme an einem Soziallohnprojekt dazu, dass es an der Grundanspruchsvoraussetzung für Sozialhilfe, der Bedürftigkeit, fehlt. Ohne dass dies vom Bundesgericht so formuliert wurde, wird hier eine Gegenleistung als Bedingung für die Gewährung der Sozialhilfe erachtet. Wer die Leistung des Gemeinwesens, im fraglichen Bundesgerichtsentscheid das Angebot für eine Soziallohnstelle, nicht annimmt, muss nicht nur mit Kürzungen seiner Sozialhilfeleistungen rechnen, sondern verliert mangels Bedürftigkeit den Anspruch gänzlich. Dieser Entscheid wurde in der Lehre z.T. kritisch aufgenommen³⁰⁸. Mit Urteilen vom 6. November 2003³⁰⁹ und 14. Januar 2004³¹⁰ bestätigte das Bundesgericht den fraglichen Entscheid. Keinen Anspruch auf Hilfe habe, wer objektiv in der Lage wäre, sich – insb. durch die Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu beschaffen. Das Bundesgericht argumentiert weiter, aus den die Sozialhilfe prägenden Grundsätzen der Eigenverantwortung und der Subsidiarität folge, dass Hilfe suchende Personen dazu verpflichtet seien, alles Zumutbare zur Behebung der eigenen Notlage zu unternehmen, insb. die eigene Arbeitskraft einzusetzen und eine zumutbare Erwerbstätigkeit anzunehmen³¹¹. Eine zumutbare Erwerbstätigkeit kann auch in einer Stelle im Rahmen eines Soziallohnprojektes bestehen³¹². Im Entscheid vom 14. Januar 2004 geht das Bundesgericht noch einen Schritt weiter, wenn es in Erwägung 5.4 festhält: «Mit Massnahmen und Programmen wie den in Frage stehenden soll erreicht werden, dass der Hilfsbedürftige in die Lage versetzt wird, für seinen Unterhalt jedenfalls teilweise selbst aufzukommen; zumindest sollen die Aussichten auf eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben verbessert werden. Dabei ist insb. bei Personen mit reduzierter Leistungsfähigkeit nicht erforderlich, dass das erzielte Einkommen den Betrag der Unterstützungsleistung übertrifft, denn auch die Ergänzung eines nicht existenzsichernden Einkommens durch Unterstützungsleistungen erweist sich als sinnvoll» (Wolffers (1999, S. 110).

³⁰⁸ Kritisch: *Amstutz* (2003a), S. 97 f.; *Pärli* (2004), S. 53; zurückhaltend *Stadler* (2003); S. 84 zustimmend *Wysler* S. 82 (2003).

³⁰⁹ Entscheid des Bundesgericht vom 6. November 2003 (2P.275/2003/kil).

³¹⁰ Entscheid des Bundesgericht vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003 /dxc).

³¹¹ Entscheid des Bundesgericht vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003 /dxc), E. 4.3.

³¹² Entscheid des Bundesgericht vom 6. November 2003 (2P.275/2003/kil), E. 5.2.

Nach dieser Entscheidung sind auch Soziallohnprojektstellen zumutbar, die nicht zu einem existenzsichernden Einkommen führen. Lehnt die bedürftige Person aber ein solches Angebot ab, so besteht die Notlage zumindest im Umfang weiter, wie sie auch bei Annahme der Soziallohnstelle bestanden hätte.

4.2 Die Pflicht als Bestandteil der Sozialrechte?

Das Recht auf Hilfe in Notlagen ist ein Sozialrecht. Sozialrechte gehören wie die politischen und die Freiheitsrechte zu den Menschenrechten. Die Menschenrechtsidee gründet darauf, dass es einen gewissen Kern an Rechten gibt, der allen Menschen voraussetzungslos, nur aufgrund ihres Menschseins, zusteht. Die Inanspruchnahme von Menschenrechten ist deshalb von der Erfüllung irgendwelcher Pflichten rechtlich grundsätzlich unabhängig³¹³.

Die rechtstheoretische Begründung für Sozialrechte bereitet mehr Schwierigkeiten als diejenige von politischen und Freiheitsrechten³¹⁴. Wird vom Staat eine Leistung verlangt, ist der Gedanke, eine zumutbare Gegenleistung einzufordern, nahe liegend.

In den letzten Jahren wird der Pflichtgedanke gegenüber voraussetzungslos zustehenden Ansprüchen immer stärker betont. Gestärkt wird auch die Produktivitäts- und Leistungsorientierung, die Legitimität von «arbeitsfreien» Einkommen wie Krankentaggeld, der Invalidenrente, Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe nimmt ab³¹⁵. Der grundrechtliche Gehalt sozialer Grundrechte wird durch eine solche Entwicklung in Frage gestellt.

«Vom Bittgang zum Recht» lautete der Titel einer 1988 verfassten Diplomarbeit an einer Sozialarbeitsausbildungsstätte³¹⁶. In dieser Arbeit wurde eine Entwicklung in Richtung Garantie für ein soziales Existenzminimum in der Schweiz aufgezeichnet.

«Vom Recht zur Pflicht» so müsste der Titel einer Arbeit heissen, die versucht, mindestens einen Teil der Entwicklungen in der Sozialhilfe der letzten Jahre nachzuzeichnen. Mit der Mitlancierung des Leistungs-/Gegenleistungsdiskurses hat die SKOS diese Entwicklung mit geprägt. In der aktuellen Revision der SKOS-Richtlinien wird auch eine Erweiterung der Sanktionsmöglichkeiten gegen Integrationsverweigerer gefordert. Solange mit diesen Sanktionen überprüfbare Ziele verfolgt werden, sich die Sanktionen im rechtsstaatlichen Rahmen bewegen und insb. auch

³¹³ Hutter (2003), S. 149 ff.

³¹⁴ Kersting (2000), S. 5 ff.

³¹⁵ Hauer (2004), S. 2.

³¹⁶ Mäder (1990).

dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen, ist dagegen aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Erforderlich ist allerdings auch eine klare Position der SKOS zur Frage, ob die Gegenleistung auch als Voraussetzung für das verfassungsrechtlich gebotene Minimum verlangt werden darf.

5 Epilog (Jeanine Wirz)

Aus sozialarbeiterischer Sicht wird Arbeit per se sehr positiv bewertet; denn beruflich integriert zu sein, bedeutet immer auch, dass soziale Kontakte und Begegnungen stattfinden. Sozial integrierte Menschen sind bedeutend weniger mit psychischen Krankheiten konfrontiert und fühlen sich im Allgemeinen zufriedener.

Arbeit bietet eine geregelte Tagesstruktur, was v.a. für labile Menschen wichtig ist. Ausserdem ist der Arbeitsplatz ein Ort, wo man Bestätigung und Anerkennung erfährt.

Grundsätzlich macht Arbeit Sinn. In einzelnen Fällen jedoch muss vorerst von der Arbeitssuche abgesehen werden. Man darf nicht vergessen, dass hinter beruflicher Desintegration oftmals weit mehr steckt als blosse Faulheit oder fehlende Anstrengung bei der Arbeitssuche. Es sind schwierige familiäre Konflikte, Sucht, psychische Probleme oder kritische Lebensereignisse, die Sozialhilfeabhängigkeit verursachen. Folglich müssen die Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen vorerst diese Probleme in den Griff bekommen, bevor die Arbeitssuche angegangen werden kann. Erst dann ist berufliche Integration sinnvoll.

Wie legitim und effektiv aber ist Arbeitszwang?

In sozialarbeiterischen Kreisen ist man sich hinsichtlich des Prinzips der Gegenseitigkeit durchaus einig. Wenn jemand Sozialhilfe empfängt, so soll er/sie auch etwas zum Gemeinwohl beitragen. Bezüglich Arbeitszwang gehen die Meinungen auseinander.

Im Zwangskontext nimmt die Soziale Arbeit eine «Doppelrolle» ein. Einerseits versucht sie gemeinsam mit der Klientel Ziele zu vereinbaren und auch umzusetzen, auf der anderen Seite muss sie einen öffentlichen Auftrag erfüllen. Diese zwei Mandate können im Zwangskontext durchaus widersprüchlich sein, was eine konstruktive Arbeit erschwert oder gar verhindert³¹⁷.

Menschen, die in ihrer Freiheit eingeschränkt werden und somit einen Kontrollverlust erleiden, reagieren üblicherweise mit Widerstand, der sog. Reaktanz. Auf der Grundlage der Reaktanztheorie von J. W. Brehm (1966) definiert Wiswe-

³¹⁷ Vgl. Gumpinger (2001), S. 15.